Revista LTr. Vol. 53, nº 2, Fevereiro de 1989

Doutrina

GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS

CELSO BARROSO LEITE (*)

Há bastante tempo sustento, em artigos, palestras, congressos e outras oportunidades, que é preciso inventar algo melhor que a greve. Trata-se a meu ver de contraproducente anacronismo; e depois que se instituiu a Justiça do Trabalho, com o porte e demais características que ela atingiu no Brasil e em outros países, também de uma incongruência.

Mais recentemente, sustentei que a Constituição não precisava dispor sobre a greve, pois basta regulá-la por lei, enquanto não temos o bom senso de silenciar sobre ela até mesmo na legislação ordinária, banindo-a da ordem jurídica. Bem ao contrário, a Constituição legitimou-a amplamente, e agora temos de aguardar outra oportunidade; talvez a revisão prevista para daqui a um qüinqüênio. Jacó, depois de sete anos, não esperou outros sete por Raquel, no belo soneto de Camões?

O art. 9º do novo texto constitucional exagerou na amplitude do direito de greve, sobretudo porque deixa a critério dos próprios trabalhadores, na prática por intermédio dos seus sindicatos, até mesmo a decisão sobre a oportunidade dela e os interesses que devem ser defendidos por esse meio, sem excluir a hipótese de sua utilização para fins alheios ao único admissível: reivindicação trabalhista. Por outras palavras: entregou-lhes a arma e deu-lhes plena liberdade de usá-la.

Ao mesmo tempo, no entanto, estabeleceu no seu § 1º que a lei, isto é, a legislação ordinária, "definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade"; e até, no § 2º, ameaça com as penas da lei os responsáveis pelos abusos a caso cometidos, o que parece óbvio independentemente de dispositivo constitucional específico, embora possa valer como propósito de temperar o exagero.

Em verdade, os serviços e atividades essenciais, diretamente ligados às necessidades inadiáveis da comunidade, são a questão básica. Se toda greve é anacrônica, incongruente e nociva, nessas áreas ela é simplesmente inadmissível. Qualquer regulamentação aí é quase sempre tão complexa que se torna precária e inócua. Arnaldo Sussekind, por exemplo, focalizou com sua enorme autoridade esse e outros pontos em lúcida conferência proferida na Federação das Indústrias do Rio de Janeiro em 25-8-88.

O **caput** do art. 9º da Constituição parece referir-se à greve em geral, ou seja, sobretudo ao setor privado, onde atuam as empresas, propriamente, contra as quais é normal que ela se dirija. Já o seu § 1º aplica-se basicamente ao setor público em sentido lato, onde é executada a grande maioria dos serviços e atividades essenciais. Limitando-me no primeiro caso a reafirmar a minha convicção de que a greve já não tem razão de ser e é imperioso inventar algo melhor que ela, passo a concentrar-me no setor público.

Aos argumentos expendidos contra a greve nos meus trabalhos anteriores, não seria difícil agregar outros. Entretanto, acredito que baste como reforço da idéia, que não é nova nem é minha, o alarmante fato de que o festival das greves recrudesceu e virou epidemia. Pior que tudo, a doença invadiu o já combalido organismo do serviço público, que, se normalmente funciona mal, agora nem sequer vem funcionando, em muitos casos, há mais de um mês.

Estou escrevendo no feriado de 15 de novembro, valorizado este ano pelo exercício de democracia das eleições para prefeitos e vereadores. Há poucos dias tivemos a tragicomédia de erros da Cia. Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, e estiveram em greve os metroviários de São Paulo. Hoje continuam em greve os eletricitários do Rio de Janeiro e, em âmbito nacional, quase todo o pessoal da PETROBRÁS. Isso apenas na área dos serviços e atividades essenciais, sem falar nas demais greves, tendo à frente as de Brasília, que felizmente já estão terminando.

Seria incorreto atribuir esse violento surto grevista, bem mais acentuado no serviço público que no setor privado, apenas aos efeitos dos disposi-

(*) Celso Barroso Leite é Bolsista-pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), na área da previdência social e programas congêneres.

tivos sobre a matéria que a nova Constituição em má hora acolheu. Sabe-se que a paralisação do trabalho, remédio errado para afecções nem sempre reais, prende-se também a motivos relevantes de insatisfação e outros fatores, que não justificam a greve mas por vezes a explicam em boa parte.

Parece dispensável esmiuçar aqui tais motivos, que em última análise estão ligados à inflação, implacável devoradora dos salários, sobretudo para quem ganha pouco, como é o caso da grande maioria dos nossos trabalhadores — embora nem sempre, paradoxalmente, dos que mais fazem greve. No serviço público existe a séria agravante das disparidades salariais, com perverso contraste entre a escassa remuneração do grosso do funcionalismo e os extravagantes vencimentos dos marajás, engordados por mordomias de vária ordem. Mais recentemente, as revoadas oficiais pelos céus do mundo e outros fatos lamentáveis agravam ainda mais a situação.

Na difícil área a que dediquei minha longa carreira funcional, não compreendo que os meus colegas, seja qual for o motivo, deixem os aposentados e pensionistas sem receber seus minguados benefícios. Ou então, na mesma área, que nos serviços médicos, aí incluída a perícia para apuração de incapacidade para o trabalho, sejam descumpridos ao mesmo tempo o dever de servidor e o juramento profissional. Não compreendo, porém tampouco deixo de reconhecer que a situação é das mais complexas; e a Bíblia já nos adverte quanto ao perigo de julgar.

Independentemente da perplexidade em que assim me colocam fatos impensáveis para pessoas da minha época e com a minha formação funcional, é preciso admitir que a amplitude a bem dizer ilimitada dos termos em que a Constituição dispõe sobre a matéria possam atuar como incentivo à greve até mesmo em setores essenciais à própria vida. Torna-se lícito especular, também, sobre até onde essa extrema abertura pode levar, atiçando o incêndio provocado pelas penosas condições que a inflação e outros fatores criam ou agravam.

Nesse particular, e ainda sem sair da área onde lidei mais de perto, registro pelo menos dois ominosos fatos: antes mesmo da greve dos previdenciários, "vileiros" (favelados) de Porto Alegre ocuparam pacificamente um posto do INAMPS durante um dia inteiro; e outro posto, este do INPS, foi invadido e depredado por aposentados e pensionistas que por causa da greve estavam com seu pagamento atrasado. Alguém comentou na ocasião que uma das razões da revolta, no caso do INPS, foi que os grevistas tinham recebido no dia certo — o que não deixa de constituir outro paradoxo; greve remunerada. Também não tenho conhecimento de manifestações das lideranças sindicais em defesa das vítimas desta ou de outras greves em serviços essenciais.

O *caput* do art. 9º da Constituição, repito, contém uma abertura a meu ver inaceitável. Seus parágrafos deixam claro, salvo melhor juízo, que os trabalhadores dos serviços ou atividades essenciais também podem fazer greve; a legislação ordinária definirá uns e outras e terá de descobrir ou inventar meios de atender às necessidades inadiáveis da comunidade durante a greve. Ao mesmo tempo se adverte, severamente, que os responsáveis por abusos serão punidos na forma da lei. A que abusos se refere a ameaça: excessos de desatendimento a necessidades inadiáveis ou a inominável truculência de certos piquetes? Sussekind focalizou este ponto, também, na sua mencionada conferência.

É pequena, como se verifica, a margem deixada ao legislador para atenuar as conseqüências do excesso de amplitude do direito de greve no setor privado; no máximo se poderá, aí, invocar a defesa de outros direitos não menos legítimos e até hierarquicamente superiores que ele pode afetar; mas é caminho complexo e por isso mesmo difícil.

Resta, então, o crucial setor público, onde os generalizados efeitos negativos das greves aumentam sua perversa gravidade; e aí, felizmente, surge alguma esperança, neste item do art. 37:

> "VII — o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar."

Trata-se de greve de servidores públicos, cujo direito de livre associação sindical vem assegurado no item anterior. A anomalia da greve no serviço público ficou menos evidente depois que a evolução nem sempre racional das atribuições do Estado deu origem à administração indireta, através da qual o regime da legislação trabalhista se estendeu à própria administração direta.

É outra virtual heresia, porém talvez não tivesse havido alternativa, em face das novas realidades impostas pelas funções adicionais que o Estado se viu chamado a exercer — ou simplesmente passou a exercer, levando sua expansão além do que devera. Resta, a respeito, a esperança de correto cumprimento da determinação expressa no art. 39 no sentido da volta da administração direta a um regime único de pessoal, com planos de carreira que corrijam a atual balbúrdia.

Por mais amplos que sejam os termos do art. 9º da Constituição, inclusive no reconhecimento do direito de greve de servidores públicos, a quem normalmente estão afetos os serviços ou atividades essenciais, não é menos exato que o item VII

do art. 37 prevê termos nos quais ele pode ser exercido e limites para o seu exercício.

Parece fora de dúvida que no estabelecimento de tais termos e limites o prudente arbítrio do legislador complementar poderá corrigir em boa parte o excesso a que não se conseguiria fugir tomando-se isoladamente o art. 9º — o que aliás não seria de boa hermenêutica.

Não se cogita, naturalmente, de cercear um direito discutível porém claramente assegurado. Apenas se pretende regular seu exercício em termos e dentro de limites que evitem ou atenuem sensivelmente as graves conseqüências da interrupção de serviços ou atividades essenciais. É o mínimo que devemos esperar da lei complementar reguladora, também prevista de maneira expressa na Constituição.